

(K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

Simon, Uta

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Simon, U. (2012). (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. (Studie / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316494>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

(K)eine Politik für Kinderrechte?

Wege zur Verankerung der Menschenrechte von
Kindern und Jugendlichen in der deutschen
staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

Uta Simon



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Mit finanzieller Unterstützung des

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:
Wertewerk
Barrierefreies Publizieren
Tübingen

März 2012
1. Auflage

ISBN 978-3-942315-39-5 (PDF)

© 2012 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Die Autorin

Uta Simon betreut Forschungs- und Trainingsprojekte im Bereich Menschenrechte und internationale Zusammenarbeit, unter anderem für das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte. In mehr als zehn Jahren beruflicher Tätigkeit hat sie für Amnesty International und die Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte gearbeitet, vor allem mit Menschen in Nordafrika, Europa und dem Sudan. Sie ist Absolventin eines Master of Science in Development Studies an der School of Oriental and African Studies, London.

Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

(K)eine Politik für Kinderrechte?

Wege zur Verankerung der Menschenrechte von
Kindern und Jugendlichen in der deutschen
staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

Uta Simon



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Mit finanzieller Unterstützung des

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.





Inhalt

Vorwort	6	5	Empfehlungen	16
Vorwort der Autorin	7	5.1	Wesentliche Elemente einer Strategie zur Querschnittsverankerung in der deutschen staatlichen EZ.....	16
1 Kontext	8	5.2	Kooperation innerhalb des BMZ	16
2 Die Kinderrechtskonvention	9	5.3	Beauftragung von Vorhaben	17
2.1 Anforderungen für die innerstaatliche Umsetzung	9	5.4	Ausblick.....	18
2.2 Anforderungen an die Entwicklungspolitik .	10			
3 Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	11			
3.1 Maßnahmen und Vorhaben – bisherige Praxis.	11			
3.2 Ansatzpunkte für eine verbesserte Verankerung der Kinderrechte	12			
4 Querschnittsverankerung der Kinderrechte bei anderen Akteuren . .	13			
4.1 UNICEF.....	13			
4.2 Deutsche Nichtregierungs organisationen	13			
4.3 Bilaterale staatliche Geber.....	14			
4.4 Kinderrechtsregime der EU.....	14			

Vorwort

Mit der Konvention über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) wurde ein Menschenrechtsvertrag von grundlegender Bedeutung geschaffen, der die Rechte des Kindes umfassend kodifiziert. Die deutsche Bundesregierung hat im Rahmen des Ratifikationsprozesses daher zu Recht hervorgehoben, dass die Konvention „erstmal in der Geschichte des Völkerrechts die Rechte des Kindes umfassend in einem internationalen Vertragswerk mit weltweitem Geltungsanspruch“ verankere und sie als „einen Meilenstein der Entwicklung des internationalen Rechts“ gewürdigt.

Mit ihrer Ratifizierung ist die Kinderrechtskonvention von den Vertragsstaaten sowohl innerstaatlich umzusetzen als auch in ihrer Politik gegenüber Drittstaaten. Explizit ruft sie die Staaten dazu auf, ihre Entwicklungspolitik und -programme an den Bestimmungen der Konvention auszurichten. Dies ist der Ausgangspunkt zweier Studien zur Verankerung der Kinderrechte in der Entwicklungspolitik, die das Deutsche Institut für Menschenrechte im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zwischen Oktober 2010 und Juli 2011 durchgeführt hat. Ihre Zusammenfassung ist Gegenstand der vorliegenden Publikation.

Die Studien analysieren die Ansätze und Beispiele zur Förderung von Kindern und Jugendlichen in der Entwicklungszusammenarbeit. Die Studie zur deutschen Entwicklungspolitik führt aus, wie diese durch einen menschen- und kinderrechtlichen Ansatz bereichert werden und damit auch eine größere Wirksamkeit und Nachhaltigkeit erzielen kann. Für eine umfassende Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen bedarf es der (Weiter-) Entwicklung von Instrumenten, die geeignet sind, die Relevanz von Kindern und Jugendlichen in Länderportfolios sowie die möglichen Auswirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen auf junge Menschen gezielt zu beobachten, zu prüfen und umzusetzen. Diese Publikation soll eine praxisorientierte Anregung sein für politisches Handeln und die Durchführung.

Berlin, März 2012
Deutsches Institut für Menschenrechte

Prof. Dr. Beate Rudolf, Michael Windfuhr
Vorstand



Vorwort der Autorin

Die Autorin dankt einer Vielzahl von Mitarbeitenden im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), in der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Sie haben umfangreiche Materialien zur Verfügung gestellt und sich die Zeit genommen, in persönlichen und telefonischen Interviews über ihre Erfahrungen zu sprechen. Besonderer Dank gebührt den Mitarbeiterinnen aus dem Sektorvorhaben „Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten“ in der GIZ. Sie standen während der gesamten Dauer der Studie für Fragen zur Verfügung. Ohne die aktive Unterstützung der nationalen und internationalen Fachkräfte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Kenia und Pakistan wären die Feldstudien nicht durchführbar gewesen. Die Autorin dankt auch den Mitarbeitenden aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und internationalen Organisationen, die die Studie mit ihren Ideen und Einsichten bereichert haben.

Die Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in einem so großen Politikfeld wie der Entwicklungspolitik ist komplex und anspruchsvoll. Die hier zusammengefasste Studie leistet dazu einen ersten Beitrag und konzentriert sich dabei auf ausgewählte Aspekte: auf die normativen Erfordernisse, den menschenrechtlichen Blick auf Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit und die relevanten Instrumente des BMZ. Entsprechend dem vom BMZ erteilten Auftrag ist die Studie ausdrücklich keine Evaluierung beauftragter und durchgeführter Vorhaben, sondern will vielmehr Anregungen für eine verbesserte Berücksichtigung und Verankerung von Kinderrechten geben. Auch daher nimmt sie bewusst einen Standpunkt außerhalb der entwicklungspolitischen Forschungs- und Durchführungslandschaft ein.

1

Kontext

Mit dem Konzept „Menschenrechte in der Deutschen Entwicklungspolitik“ von Mai 2011 verpflichtet sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die deutsche Entwicklungspolitik an menschenrechtlichen Pflichten, Standards und Prinzipien auszurichten. Das Konzept macht den Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verbindlich und nimmt explizit Bezug auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen.

Im Auftrag des BMZ untersucht das Deutsche Institut für Menschenrechte in zwei Studien, wie die Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Entwicklungszusammenarbeit besser verankert werden können.¹

Die im Dezember 2011 vorgelegte Studie zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit stellt dar, welche Verpflichtungen sich aus den internationalen Menschenrechtsabkommen für die Partnerländer einerseits und für das deutsche entwicklungspolitische Handeln andererseits ableiten (Kapitel 2). Aufbauend auf einer Bestandsaufnahme der deutschen staatlichen EZ (Kapitel 3) sowie auf ausgewählten Erfahrungen anderer

bilateraler Geber und nichtstaatlicher Akteure (Kapitel 4) legt sie dar, welche BMZ-Instrumente geeignet sind, die Verankerung der Rechte von Kindern und Jugendlichen wirksamer zu befördern (Kapitel 5).

Die Empfehlungen beider Studien richten sich an das BMZ, an die BMZ-Leitung und an das beauftragende BMZ-Referat mit der Zuständigkeit für Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter, Kultur und Entwicklung. Die vorliegende Kurzfassung stellt die wichtigsten Ergebnisse der Studien vor; die unveröffentlichten Langfassungen sind beim BMZ erhältlich.

Die Forschung wurde zwischen Oktober 2010 und Juli 2011 durchgeführt; die redaktionelle Bearbeitung erfolgte bis November 2011. Die Studie zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit beruht auf der Auswertung von schriftlichen, meist unveröffentlichten Materialien aus BMZ und Durchführungsorganisationen. Darüber hinaus wurden zahlreiche Interviews mit Fachkräften geführt, überwiegend in Deutschland sowie in Feldstudien in Pakistan und Kenia.

1 Simon, Uta (2011): (K)eine Politik für Kinderrechte? Wege zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Unveröffentlichte Langfassung; Bölscher, Viola (2011): Verankerung von Kinderrechten in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. Studie zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der europäischen Entwicklungspolitik. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. Unveröffentlichte Langfassung.

2

Die Kinderrechtskonvention

In der Konvention über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child, im Folgenden UN-Kinderrechtskonvention beziehungsweise KRK) sind die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre niedergelegt, die damit verbundenen Pflichten des Staates sowie die Auswirkungen auf das Handeln anderer Verantwortlicher, darunter Eltern und Lehrer. Die Kinderrechtskonvention ist ein rechtlich bindender Vertrag, zu dessen Umsetzung sich die 193 Unterzeichnerstaaten freiwillig verpflichtet haben.

Staaten sind durch die Kinderrechtskonvention sowohl auf dem eigenen Territorium als auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit verpflichtet. Das gilt auch für andere internationale Menschenrechtsabkommen, die die Rechte junger Menschen über das 18. Lebensjahr hinaus schützen. Die Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit ist insbesondere relevant für die Verwirklichung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten – wie den Rechten auf Bildung, Gesundheit oder sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung. Die UN-Menschenrechtsabkommen werden durch regionale Verträge ergänzt; in Afrika zum Beispiel sind die Rechte junger Menschen Gegenstand eigener Abkommen. Diese regionalen Abkommen unterstreichen das Bekenntnis der afrikanischen Staaten zu diesen Rechten und die Relevanz der Menschenrechte in der Region.

2.1 Anforderungen für die innerstaatliche Umsetzung

Die zentralen Inhalte der UN-Kinderrechtskonvention sind:

- Kinder haben ein Recht auf besonderen Schutz durch die Staaten (Schutzrechte);
- Kinder haben ein Recht, gehört und als eigenständige Rechtssubjekte ernst genommen zu werden; als solche haben sie ein Recht auf Beteiligung bei

allen Maßnahmen, die sie betreffen, und ein Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und Mitsprache (Beteiligungsrrechte);

- die Bedürfnisse von Kindern, etwa nach einem angemessenen Lebensstandard (sauberes Trinkwasser, Ernährung, angemessene Unterbringung) oder nach Bildung, sind Rechtsansprüche. Die Verwirklichung dieser Entwicklungs- und Förderrechte ist kein Ausdruck von Wohltätigkeit, sondern Teil einer rechtlichen Verpflichtung, die die Vertragsstaaten der Kinderrechtskonvention freiwillig eingegangen sind.

Die Umsetzung der KRK ist – wie die jedes Menschenrechtsdokuments – politisch, wird aber oft als apolitisch wahrgenommen. Dies hat Schattenseiten: Viele Akteure messen den Schutzrechten größere Aufmerksamkeit zu als den Beteiligungsrchten von Kindern. So werden Kinder oft primär als (potentielle) Opfer dargestellt und wahrgenommen. Die Ausübung ihrer Rechte durch sie selbst und der daraus folgende Regelungsanspruch für staatliche Strukturen und Verfahren treten dabei in den Hintergrund. Dies ist jedoch Ausdruck der gesellschaftspolitischen Dimension der Kinderrechte: Damit die Ausübung von Rechten durch Kinder und Jugendliche und so ihre Eigenständigkeit als Rechtssubjekte gestärkt werden kann, ist eine Veränderung der Rahmenbedingungen notwendig. Das erfordert tief greifende gesellschaftliche Veränderungen, die jungen Menschen mehr Einfluss auf Entscheidungsprozesse ermöglichen. Erwachsene, die über sie Autorität ausüben, wie zum Beispiel Sorgeberechtigte oder Lehrende, müssen dafür einen Perspektivwechsel vollziehen und gegebenenfalls ihr Verhalten ändern. Die Anerkennung der Rechtsträgerschaft von Kindern und Jugendlichen und die Umsetzung ihrer Beteiligungsrrechte sind somit eminent politisch und anspruchsvoll; sie betreffen die Gesellschaft insgesamt.

Die Fachausschüsse, die die Umsetzung der Menschenrechtsabkommen überwachen und die Menschen-

rechtsstandards interpretieren, haben die notwendigen innerstaatlichen Erfordernisse zur Umsetzung der KRK detailliert ausgearbeitet. Diese sind in ihren Allgemeinen Bemerkungen (General Comments)² sowie in ihren Empfehlungen an die Vertragsparteien im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens (so genannte Abschließende Bemerkungen, Concluding Observations³) dargelegt. Grundsätzlich müssen Staaten folgende menschen- und kinderrechtliche Prinzipien beachten:

- **Nichtdiskriminierung:** Die Rechte der Konvention müssen für alle Kinder ohne Diskriminierung umgesetzt werden. Dies setzt auch voraus, dass staatliche Organe einzelne Kinder und Gruppen von Kindern identifizieren, die von Diskriminierung betroffen sind, und dass sie geeignete Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Kinder ergreifen.
- **Vorrangige Erwägung des Kindeswohls (best interest of the child):** Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen muss das Kindeswohl Vorrang haben. Aus dieser Empfehlung des Kinderrechtsausschusses wird von einigen Akteuren eine Verpflichtung für ein umfassendes Mainstreaming von Kinderrechten in allen staatlichen Institutionen abgeleitet.
- **Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung:** Das Recht aller Kinder auf Leben, Überleben und Entwicklung muss besonders geschützt werden.
- **Beteiligung des Kindes und Berücksichtigung seiner Meinung:** Staaten müssen sicherstellen, dass Kinder an Maßnahmen, die sie betreffen, beteiligt und ihre Meinungen berücksichtigt werden.

Der Kinderrechts-Ausschuss empfiehlt außerdem, dass Staaten auf Politikkohärenz in Bezug auf Kinderrechte achten und einen effektiven Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention erstellen. Geeignete Schulungs- und Ausbildungsprogramme sollen allen jenen zur Verfügung stehen, die an der Umsetzung der Konvention beteiligt sind oder mit Kindern arbeiten. Ferner sollen Staaten Daten über die Situation von Kindern erheben und Indikatoren für die Umsetzung der Kinderrechte entwickeln. Der Ausschuss empfiehlt auch, dass der nationale Haushalt ein gesondertes Budget für Kinder ausweist. Weder Privatisierung der Daseinsvorsorge noch Dezentralisierung oder föderale Ordnung entbinden den Staat von seiner Verpflichtung

zur Umsetzung der Konvention. Staaten sollen daher stets auch den Einfluss ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen auf die Rechte von Kindern überwachen.

2.2 Anforderungen an die Entwicklungspolitik

Die UN-Fachausschüsse haben sich bislang nicht systematisch und tief greifend mit den Staatenverpflichtungen in der Internationalen Zusammenarbeit beschäftigt. Der UN-Fachausschuss für die KRK hat dazu bislang in seinen Allgemeinen Bemerkungen folgende Vorgaben gemacht:

- Programme von Geberstaaten müssen die Rechte des Kindes achten.
- Staaten sollen das vereinbarte Ziel erreichen, 0,7% ihres Bruttonationalprodukts für Entwicklungshilfe aufzuwenden.
- Ein wesentlicher Anteil dieser Hilfe soll Kindern zugutekommen, und die Höhe des Anteils soll im Budget erkennbar sein.
- Staaten sollen die Kinderrechtskonvention als Rahmen für Programme der Entwicklungszusammenarbeit heranziehen, ihre Partner also bei der innerstaatlichen Umsetzung der KRK unterstützen.
- Strategien zur Armutsreduzierung und sektorweite Ansätze sollen für Kinder relevante Entwicklungsziele einbeziehen, einen „ganzheitlichen, kinderbezogenen Ansatz“ verfolgen und Kinder als Rechtsträger/innen anerkennen.

Deutsche Entwicklungspolitik knüpft vielfach nicht an diese allgemeinen Vorgaben an. Zum Teil fehlen geeignete Verfahren und Instrumente, die für die Umsetzung dieser Empfehlungen notwendig sind, wie zum Beispiel eine separate Haushaltslinie. Auch die länderspezifischen Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses werden bisher kaum für die Gestaltung von Länderprogrammen und des Politikdialogs verwendet. Ihr Nutzen – beispielsweise zur Erstellung von Menschenrechts- und Kinderrechtsanalysen oder als konkrete Ansatzpunkte für die Gestaltung von Länderprogrammen – wird noch nicht ausreichend erkannt.

2 Die Allgemeinen Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses finden sich in Englisch auf: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm> (Stand: 29.02.2012).

3 Die Abschließenden Bemerkungen des Kinderrechtsausschusses finden sich in Englisch auf der Sitzungsseite des Ausschusses. Dort sind die Staaten aufgeführt, deren Berichte in den jeweiligen Ausschusssitzungen behandelt werden: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/sessions.htm>. Alternative Fundstelle: <http://www.bayefsky.com/docs.php/area/conclobs/node/2/treaty/crc/opt/0>. (Stand: 29.02.2012).

3

Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

3.1 Maßnahmen und Vorhaben – bisherige Praxis

Spezielle Maßnahmen mit Fokus auf Kinder und Jugendliche sind selten in der deutschen EZ und gelten bei Fachkräften häufig als marginales Aufgabenfeld. Obwohl die Bedeutung der jüngeren Generationen für die zukünftige Entwicklung der Partnerländer weithin anerkannt ist, genießen andere Themen in der Praxis höhere Priorität. Zusätzlich werden die verschiedenen Maßnahmen zur Umsetzung von Kinderrechten innerhalb des BMZ von verschiedenen Einheiten gesteuert.

Viele Maßnahmen der deutschen staatlichen EZ haben zur Verbesserung der Entwicklungschancen junger Menschen beigetragen. Darunter waren vor allem Vorhaben oder Komponenten mit Zielgruppe Kinder und/oder Jugendliche, die seit Ende der 1990er Jahre beauftragt wurden. Auch wenn diese Vorhaben oft keinen erklärten Rechte-Bezug hatten, erzielten sie positive entwicklungspolitische Wirkungen für Kinder und Jugendliche und schafften Voraussetzungen für eine verbesserte Umsetzung ihrer Rechte. Methoden und Instrumente aus diesen Vorhaben, vor allem aus dem Bereich der Jugendförderung, können wirksam mit einer konsequenten Orientierung an den Menschenrechten verknüpft werden und so zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Rechte junger Menschen beitragen.

Sehr vereinzelt wurden auch Vorhaben des Kinderschutzes durchgeführt; vor allem zur Bekämpfung der Kinderarbeit. Trotz der menschenrechtlichen Zielsetzung wurden nicht alle diese Vorhaben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit umfassend nach menschenrechtlichen Kriterien gestaltet. Vorhaben zur Bekämpfung der Kinderarbeit waren besonders erfolgreich, wenn sie das Familieneinkommen steigern und das Bildungsangebot verbessern konnten. Ähnliche Erfahrungen dokumentiert auch das Programm der Internationalen Arbeitsorganisation zur Bekämpfung der Kinderarbeit. In der deutschen EZ hat sich allerdings

gezeigt, dass gerade im Bereich Kinderarbeit die Wirksamkeit der Vorhaben stark vom Willen und von der Kapazität der Partnerregierung abhängig ist, gegen die Ursachen von Kinderarbeit vorzugehen.

Während die beschriebenen Vorhabentypen durchaus positive Wirkungen für Kinder und Jugendliche hatten, blieben sie oft isoliert von den entwicklungspolitischen Schwerpunkten und damit wenig breitenwirksam und nachhaltig. Die meisten Sektoren – abgesehen vom Gesundheits- und Bildungssektor – sind nach wie vor nicht auf Kinder und Jugendliche als Begünstigte ausgerichtet. Selbst dort, wo sie als Zielgruppe im Vordergrund stehen, werden Kinder und Jugendliche häufig nicht als eigenständige Rechtssubjekte wahrgenommen. Viele entwicklungspolitische Interventionen beruhen auf der Annahme, dass effektive Armutsminderung oder andere positive Wirkungen von Vorhaben automatisch auch positive Wirkung auf Kinder und Jugendliche haben. Sehr selten sind junge Menschen an Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt. Zwar ist in Jugendvorhaben die Partizipation von jungen Menschen erprobt worden; es gibt aber keine dokumentierten Informationen darüber, inwiefern die entsprechenden Methoden auch von Vorhaben genutzt werden, die sich nicht auf junge Menschen konzentrieren. Für die Beteiligung von Kindern unter zehn Jahren gibt es noch keine erprobten Modelle.

Außerhalb von altersgruppenspezifischen Vorhaben oder Komponenten werden Kinder und Jugendliche vor allem in Sektoren der Zusammenarbeit berücksichtigt, in denen sie als „natürliche“ Zielgruppe gesehen werden. Die ist vor allem in den Sektoren Bildung und Gesundheit der Fall, in geringerem Maß auch in den Sektoren Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (insbesondere im Bereich Beschäftigungsförderung), Gute Regierungsführung (Bereich Kommunalentwicklung) sowie in einzelnen Maßnahmen im Sektor Frieden und Sicherheit. Obwohl auch jenseits dieser Sektoren viele EZ-Programme von positiven Wirkungen auf Kinder und Jugendliche ausgehen, werden diese

selten durch kinder- oder jugendbezogene Indikatoren erfasst. Beispiele aus dem Gesundheitssektor zeigen, dass eine Menschenrechtsorientierung des Sektors die Chancen erhöht, dass Maßnahmen mit der Zielgruppe Kinder und Jugendliche nach menschenrechtlichen Kriterien gestaltet werden. Insgesamt besteht in den meisten Sektoren und Länderprogrammen noch erheblicher Bedarf bei der Ausrichtung nach dem Menschenrechtsansatz; Erfolge dabei würden die Verankerung der Kinderrechte erleichtern.

Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen ist eine besonders große Herausforderung bei der Verankerung ihrer Rechte, geht es doch nicht allein um ihre Partizipation an Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, sondern um die Überwindung ihrer gesellschaftlichen Randstellung. Partizipation von Kindern und Jugendlichen setzt Zeit und finanzielle Ressourcen ebenso voraus wie die Bereitschaft zu institutionellen Veränderungen: Prüfmissionen unter Zeitdruck und kurze Förderungshorizonte bei hohen Wirkungserwartungen sind Hindernisse. Daneben wirft die Partizipation junger Menschen methodische und sozio-kulturelle Fragen auf: Sie braucht jeweils eigene, altersgemäße Methoden und dem Kontext angemessene Strategien, denn in der Regel haben ältere Generationen Autorität und Entscheidungshoheit inne (Senioritätsprinzip).

3.2 Ansatzpunkte für eine verbesserte Verankerung der Kinderrechte

Für eine bessere Verankerung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in den Sektoren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sollte daher an drei Punkten angesetzt werden:

- stärkere menschenrechtliche Ausrichtung des jeweiligen Sektors, in geeigneter Form erweitert um kinderrechtliche Prinzipien;
- ein angemessener Fokus auf die Altersgruppe der Kinder und/oder Jugendlichen;
- die differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Altersgruppen bei der inhaltlichen Zielsetzung und Entwicklung von Methoden.

Insgesamt benötigt die Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen geeignete Instrumente, mit denen die Relevanz von Kindern und Jugendlichen in Länderportfolios sowie die möglichen Auswirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen auf junge Menschen gezielt beobachtet, geprüft und umgesetzt werden können. Zu solchen Instrumenten gehören Monitoring-Instrumente sowie Menschen- und Kinderrechtsanalysen, die auch dazu dienen, kontextbezogen Prioritäten für die Programmgestaltung zu entwickeln.

4 Querschnittsverankerung der Kinderrechte bei anderen Akteuren

Erfahrungen anderer Akteure zeigen, dass die Verankerung der Kinderrechte für alle Organisationen eine große Herausforderung und ein langjähriger Prozess ist. Dies gilt insbesondere für die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen und für die Verbesserung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen.

4.1 UNICEF

Den Anstoß für die menschenrechtliche Ausrichtung der Programmarbeit von UNICEF gab ein öffentliches Bekenntnis der UNICEF-Leitung zur Kinderrechtskonvention. Das war die Voraussetzung dafür, dass Zeit und Ressourcen für die notwendigen Lernprozesse der Organisation und ihrer Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt wurden. Hinzu kamen die 1999 verabschiedeten Richtlinien, die festlegten, wie die KRK in der praktischen Arbeit der Organisation umgesetzt werden sollte.⁴ UNICEF stellte bei seiner Umorientierung zunächst bewusst instrumentelle Aspekte in den Vordergrund („Welchen Mehrwert hat eine Kinderrechtsorientierung?“). So sollten Verbesserungen für Programme, Prozesse und Wirkungen deutlich werden. Diese Argumentation richtete sich an Skeptiker und Skeptikerinnen, die durch die normative Erfordernis der KRK allein nicht zu überzeugen waren. Ein wichtiger Erfolgsfaktor von UNICEF bestand in der relativen Unabhängigkeit der Außenstruktur bei der Gestaltung von Programmen. So konnten Mitarbeitende Instrumente und Wirkungsmöglichkeiten einer Kinderrechtsorientierung erproben. Wirkungsmonitoring und Steuerung waren dann besonders erfolgreich, wenn sie sich nicht nur auf quantitative Zielvorgaben, sondern auch auf Prozesse konzentrierten. Dadurch konnten Mitarbeitende in Zentrale und Durchführung in einen geregelten Austausch über die Voraussetzungen für das Mainstreaming von Kinderrechten treten.

4.2 Deutsche Nichtregierungsorganisationen

Auch deutsche NGOs, die auf den Schutz und die Förderung von Kindern spezialisiert sind, haben sich in ihrer Inlands- und Auslandsarbeit seit Mitte der 2000er Jahre zunehmend an den Kinderrechten orientiert, so die Kindernothilfe oder Terre des Hommes. Zentrale Ziele der Organisationen sind die Ausrichtung von Projektzielen an der Kinderrechtskonvention und die Einforderung staatlicher Verpflichtungen auf der nationalen und internationalen Ebene. Die Wahrnehmung der Kinderrechte als Querschnittsaufgabe erfordert zudem, dass Kinder in Projekten systematisch beteiligt werden. Der Kinderrechtsansatz wird dabei als ein auf die spezielle Zielgruppe der Kinder ausgerichteter Menschenrechtsansatz definiert. So ist für die Kindernothilfe beispielsweise das Ziel dieser Orientierung, dass „jede entwicklungspolitische Intervention dem Rechtsanspruch der Kinder auf Verwirklichung dieser Rechte Sorge tragen muss“. Zu dem dafür erforderlichen Perspektivenwechsel gehören Lernprozesse, damit Mitarbeitende in allen Bereichen – Analyse, Planung und Management – die Kinderrechtsperspektive verstehen und berücksichtigen. Die Kindernothilfe hat ihre inzwischen sechsjährige Erfahrung mit der Umsetzung des Rechte-Ansatzes innerhalb der Organisation dokumentiert;⁵ Dokumentationen von Wirkungen des Kinderrechtsansatzes auf Projektebene sind bisher noch von keiner der Organisationen vorgelegt worden.

Aufgrund ihrer Spezialisierung auf Kinder und Jugendliche hatten es die NGOs und UNICEF bei der Orientierung an den Kinderrechten vergleichsweise leichter als multi- und bilaterale Geber mit ihrem breiten Aufgabenspektrum. Nicht nur in der deutschen EZ, sondern auch bei anderen bilateralen Gebern spielen junge

4 UNICEF (1999): Programme Cooperation for Children and Women from a Human Rights Perspective. UNICEF Dok. E/ICEF/1999/11 vom 5. April 1999.

5 Kindernothilfe (2008): Der Kinderrechtsansatz in der In- und Auslandsarbeit der Kindernothilfe. Duisburg: Kindernothilfe.

Menschen als Begünstigte bislang eine untergeordnete Rolle; auch im Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) werden Kinder und ihre Rechte nur fragmentarisch behandelt. Insgesamt gibt es bei den bilateralen Gebern kaum Erfahrung mit Programmen, die Kinderrechte explizit berücksichtigen, und die wenigsten Geber haben Fachkräfte mit Zuständigkeit für Kinderrechte. Wo solche Stellen existieren, sind sie in der Regel unterfinanziert und institutionell ohne nennenswertes Gewicht.

4.3 Bilaterale staatliche Geber

Unter den bilateralen Gebern haben vor allem Schweden und Norwegen Bemühungen unternommen, Kinderrechte als Querschnittsthema in der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern. Die Länder sind dabei unterschiedliche Wege gegangen und ließen ihre Erfahrungen in einer 2011 veröffentlichten Studie evaluieren.⁶ Bei der Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) ist die Verankerung von Kinderrechten zweigleisig erfolgt – durch einen Mainstreaming-Prozess in Verbindung mit spezifischen Kinderrechts-Vorhaben. Die Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) hingegen hat sich auf einzelne Interventionen für die Rechte von Kindern beschränkt und kein umfassendes Mainstreaming verfolgt. Laut der Evaluierung setzt SIDA trotz einzelner erfolgreicher Maßnahmen seine ambitionierte Strategie bisher nur mangelhaft um. Der Mainstreaming-Prozess sei nicht mit angemessenen Ressourcen ausgestattet worden, Mitarbeitende seien durch konkurrierende Themen überlastet und hätten nur ungenügend Zugang zu fachlicher Unterstützung.

Sowohl NORAD als auch SIDA verfügen über erste Erfahrungen mit Analyseinstrumenten, die die Einbeziehung von Kinderrechtsthemen bei der Planung und Entwicklung von EZ-Vorhaben ermöglichen – so eine nutzungsfreundliche Checkliste und beispielhafte Studien, mit denen NGOs beauftragt wurden. Ähnlich wie andere Akteure stehen auch NORAD und SIDA vor Herausforderungen bei der Verwirklichung von Partizipation und beim Monitoring der Wirkungen des Kinderrechts-Mainstreamings. Besonders schwierig ist das Wirkungsmonitoring in Bereichen, in denen es bisher

weder Indikatoren noch Maßstäbe für die Umsetzung gibt, so zum Beispiel bei der Orientierung am Kindeswohl.

4.4 Kinderrechtsregime der EU

Auf EU-Ebene sind Kinderrechte Gegenstand einer Vielzahl von Richtlinien verschiedener Rechtsnatur. Sie umfassen sowohl rechtsverbindliche Verträge und Verordnungen mit Gesetzeskraft für EU-eigene Finanzierungsinstrumente als auch rechtlich nicht verbindliche Regelungen, wie zum Beispiel Leitlinien des Rats der Europäischen Union oder Mitteilungen der Kommission. Zusammengefasst bilden sie ein umfassendes Regelungsregime, in dem die Unterstützung für die Umsetzung der Kinderrechte in den Außenbeziehungen mit Drittstaaten verankert ist. Das so entstandene Kinderrechtsregime besteht aus drei Säulen; es umfasst:

- ein Kinderrechtsmainstreaming,
- die Behandlung von spezifischen Themen (Kinder in bewaffneten Konflikten, Gewalt gegen Kinder, Kinderhandel) sowie
- die Priorisierung spezifischer Rechte, die eng mit den Millenniumsentwicklungszielen in Verbindung stehen, darunter das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Leben und Überleben.

Allerdings werden die Ziele und Inhalte des EU-Kinderrechtsregimes bislang mangelhaft umgesetzt. Mit Ausnahme der EU-Verordnung zur European Initiative for Democracy and Human Rights sind die kinderrechtlichen Leitlinien des Rates bisher nur implizit in Verordnungen zu Finanzierungsinstrumenten der Entwicklungspolitik eingegangen. Auf der für die Umsetzung der Kinderrechte in Drittstaaten entscheidenden Ebene – Strategien, Aktionspläne und Ausschreibungen der Brüsseler Zentrale und der EU-Delegationen – ist bislang wenig von den ambitionierten Ansätzen und Zielen des EU-Kinderrechtsregimes wiederzufinden. So kann in diesem Bereich von einer chronischen Umsetzungslücke gesprochen werden. Begrifflich lässt sich der Schwund von Inhalten auf der Umsetzungsebene als „Politikverdunstung“ fassen, ein Prozess, der auch aus Erfahrungen mit anderen Querschnittsthemen, wie dem Gender-Mainstreaming, bekannt ist.

6 Tostensen, Arne et al. (2011): Supporting Child Rights. Synthesis of Lessons Learned in Four Countries. Joint Evaluation 2011:1. Im Auftrag von Norad und Sida. Stockholm: Sida. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/43/48350333.pdf> (Stand: 29.02.2012).

Offenbar in Anerkennung dieser Tatsache hat die EU 19 Delegationen in Drittstaaten zur Umsetzung der konfliktbezogenen Kinderrechtsleitlinien verpflichtet. Die für Ende 2011 geplanten Auswertungen der Erfahrungen aus diesen Pilotländern lagen bei Abschluss dieser Studie noch nicht vor. Das gleiche gilt für eine Auswertung der Rolle der Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen für Menschen- und Kinderrechte in den EU-Delegationen.⁷

7 Für Details zur Entwicklungspolitik der EU und von SIDA und NORAD: Bölscher (2011), siehe Fußnote 1.

5 Empfehlungen

5.1 Wesentliche Elemente einer Strategie zur Querschnittsverankerung in der deutschen staatlichen EZ

Eine Querschnittsverankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen in der Entwicklungszusammenarbeit setzt zwei wichtige Prozesse voraus:

- die Stärkung einer altersdifferenzierten Orientierung in Analysen, Planungen und Konzeptionen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsdynamik in Kooperationsländern sowie
- die Umsetzung von Vorhaben unter Beachtung des Menschenrechtsansatzes auf der Grundlage des BMZ-Menschenrechtskonzeptes.

Diese beiden Aspekte zur Begründung einer Querschnittsverankerung sollten konsistent in der Entwicklungspolitik vertreten werden.

In Sektoren, in denen Kinder und Jugendliche bereits als wichtige Zielgruppe wahrgenommen werden (z.B. Bildung, Gesundheit oder Beschäftigungsförderung), kann im Zusammenhang mit der Umsetzung des BMZ-Menschenrechtskonzeptes – auf eine gezieltere Ausrichtung an den Menschenrechten von Kindern und Jugendlichen hingewirkt werden. Dies sollte vorwiegend durch die Beteiligung an der Ausarbeitung entsprechender Handreichungen für die Steuerungsinstrumente sowie durch Beratungsangebote für entsprechende Vorhaben geschehen.

In Programmen, in denen der Menschenrechtsansatz teilweise umgesetzt wird, können Methoden und Erfahrungen aus der Jugendförderung und aus Kinderschutzvorhaben genutzt werden, um solche Vorhaben auch für Kinder und Jugendliche relevant und zugänglich zu machen. Dafür sollten entsprechende Wirkungsketten und Indikatoren erarbeitet werden.

Als Teil der Strategie sollte das für Menschenrechte zuständige Referat im BMZ konsequent die Aufarbei-

tung und Verbreitung Guter Praxis zu erfolgreichen Vorhaben und Verfahren fördern. Damit können die Kompetenz und die Motivation für die Verankerung der Kinderrechte sowohl bei Fachkräften im BMZ als auch auf der Durchführungsebene gefördert werden.

Als Bestandteil ihrer Strategie sollten die Zuständigen gemeinsam mit ihrem Beratungsumfeld klären, in welchem Verhältnis die Förderung von Kindern und Jugendlichen zur Förderung ihrer Rechte steht, und wie dies konsistent kommuniziert werden kann. Damit würde Fachkräften wie Außenstehenden das Verständnis erleichtert, und es ergäben sich Chancen für eine stärkere Nachfrage nach den entsprechenden Beratungsleistungen.

5.2 Kooperation innerhalb des BMZ

Das Menschenrechtsreferat und sein Beratungsumfeld sollten ihre Expertise bedarfs- und lösungsorientiert anbieten und dabei möglichst zur Entlastung der Länderreferate beitragen, die durch die Vielzahl der zu beachtenden Querschnittsthemen strukturell hoch belastet sind. Dabei sollte das Menschenrechtsreferat seine Ressourcen auf solche Prozesse und Produkte konzentrieren, die am Bedarf von Länder- und Sektorreferaten orientiert sind. Bemühungen zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen sollten damit beginnen, die Bedeutung der Altersgruppe in der entwicklungspolitischen Praxis zu erhöhen. Voraussetzung dafür ist die Zusammenführung relevanter Expertise: Neben Erfahrungen mit dem Menschenrechtsansatz und in der Kinder- und Jugendarbeit sind Fachkenntnisse im jeweiligen Sektor sowie Regionalexpertise förderlich.

Angesichts der nachgewiesenen Erfolge mit der Beauftragung von Vorhaben mit Fokus auf Kinder und Jugendliche erscheint es sinnvoll, auf diese Erfolge aufzubauen. Um die Vorhaben konsistenter nach menschenrechtlichen Zielen und Kriterien zu gestalten,

sollte die gezielte Zusammenarbeit mit denjenigen Sektor- und Länderreferaten angestrebt werden, die laufende Kinder- und Jugendvorhaben betreuen. Daneben sollte das BMZ für Kinder- und Jugendvorhaben in ausgewählten Ländern werben, in denen die demographische Entwicklung, die kinderrechtliche Lage, oder auch die Bereitschaft der Partnerregierung Grundlagen für eine Intensivierung der EZ mit Fokus auf Kinder und Jugendliche bieten. Gute Aussichten auf positive Wirkungen haben Vorhaben, die Rahmenbedingungen in den Partnerländern systemisch verbessern.

Für eine Querschnittsverankerung der Kinderrechte in den Sektoren der EZ empfiehlt sich eine Konzentration auf diejenigen Sektoren, in denen Kinder und Jugendliche bereits berücksichtigt werden. Dabei sollte auf die Gestaltung nach dem Menschenrechtsansatz hingewirkt und dessen Mehrwert dokumentiert werden. In anderen Sektoren steht zunächst im Vordergrund, dass Kinder und Jugendliche als Begünstigte von Entwicklungs-Maßnahmen stärker wahrgenommen werden und dass Wirkungen auf sie angestrebt und dokumentiert werden.

5.3 Beauftragung von Vorhaben

In der Vergangenheit wurden Vorhaben zur Jugendförderung oder zum Kinderschutz oft als übersektorale Maßnahmen im Gestaltungsspielraum durchgeführt. Wenngleich dies die multisektorale Ausrichtung der Maßnahmen befördert hat, trug ihre Durchführung außerhalb von sektoralen Schwerpunkten dazu bei, dass sie in die langfristige Kooperation mit Partnerländern und auch in die politische Steuerung beim BMZ sowie bei den Durchführungsorganisationen kaum integriert waren. Sie wurden vielmehr als Spezialthemen wahrgenommen und ihre Relevanz für Sektorpolitik oft nicht erkannt. In vielen Partnerländern kann jedoch keine nachhaltige Sektorpolitik formuliert werden, wenn Kinder und Jugendliche nicht bedacht und einbezogen werden, eben weil junge Menschen eine Mehrheit der Bevölkerung sind. In Zukunft sollte dafür geworben werden, Vorhaben beziehungsweise Komponenten mit Fokus auf Kinder und Jugendliche innerhalb der Schwerpunktsektoren zu beauftragen und ihre Relevanz für den Sektor und/oder das Portfolio herauszustellen.

Dabei sollten die Arbeitsansätze aus Vorhaben der Jugendförderung um kinder- und menschenrechtliche Aspekte erweitert werden. So können die Hebel, die durch den Aufbau und die Stärkung staatlicher und nichtstaatlicher „Jugendstrukturen“ und durch Jugend-

beteiligung entstehen, systematischer genutzt werden, um einen Beitrag zur Verankerung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu erreichen. Gleichzeitig kann konsistenter dargestellt werden, welchen Beitrag Vorhaben mit Fokus auf Kinder und Jugendliche zur Umsetzung des Menschenrechtsansatzes leisten.

Auch auf jüngere Kinder ausgerichtete Vorhaben können nachweisbare Wirkungen erzielen und ihre Überlebens- und Entwicklungschancen verbessern. Da viele Entwicklungen, die im frühen Kindesalter versäumt werden, nicht nachgeholt werden können, sollten Maßnahmen für jüngere Kinder in der Entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert einnehmen als bisher – und damit der öffentlichen Wahrnehmung der Bedeutung der Kinderrechte entsprechen. Diesen hohen Stellenwert der Förderung von Kindern und ihren Rechten vermittelt das BMZ zum Teil über gezielte Unterstützung für kinderrechtliche NGOs sowie multilaterale Organisationen und Programme (UNICEF, IPEC). Diese Akteure können aufgrund ihrer Spezialisierung und Partnernetzwerke unmittelbarer für die Kinderrechte wirken.

Unterstützend und komplementär zu Förderung von NGOs und multilateralen Organisationen sollten in der staatlichen Zusammenarbeit vor allem solche Maßnahmen für Kinder beauftragt werden, die die Rahmenbedingungen in den Partnerländern systemisch verbessern, im Sinne von Guter Regierungsführung für Kinder und ihre Rechte.

Vorhaben zur Überwindung der Kinderarbeit und Durchsetzung von Sozialstandards, die in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft durchgeführt werden, sollten nicht auf die Unterstützung freiwilliger Unternehmenskodizes beschränkt bleiben: Die Stärkung der staatlichen Regulierungsverantwortung sollte immer ein Teil der Strategie sein, zum Beispiel in Form von Unterstützung bei der Formulierung geeigneter rechtlicher Grundlagen, bei der Stärkung staatlicher Strukturen sowie der Einrichtung von Beschwerde- und Rechenschaftsmechanismen. Nur das Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure in Staat und Wirtschaft sowie zwischen freiwilligen und verbindlichen Instrumenten kann zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation für Kinder und Jugendliche führen.

Das BMZ sollte vermehrt darauf achten, dass in Vorhaben, die in seinem Auftrag durchgeführt bzw. von ihm finanziert werden, Kinder effektiver beteiligt werden. Das schließt eine Anerkennung des entsprechenden Ressourcenaufwandes ein. Ziele der Beteiligung von Kindern sollten realistisch definiert und in existierende Prozesse der politischen Verhandlung und des

gesellschaftlichen Dialogs integriert werden. Eltern und andere Erwachsene müssen dabei mit einbezogen werden. Eine so angelegte langfristige Beteiligung von Kindern hat mehr Chancen, in die Gesellschaft hineinzuwirken und nachhaltige Veränderungen anzustoßen als Einzelmaßnahmen von großer Sichtbarkeit, wie zum Beispiel Kinderdelegationen bei internationalen Konferenzen. Das Thementeam „Kinder- und Jugendrechte in der EZ“ ist zum Beispiel ein geeignetes Forum, um einen Austausch über Methoden und Indikatoren für die Beteiligung von Kindern zu fördern und die Erstellung entsprechender Materialien zu unterstützen (Gute Praxis oder Leitfäden).

Da nichtstaatliche Träger unabhängig von der staatlichen EZ arbeiten und ihre Anträge getrennt von Länderportfolios bearbeitet werden, ist der Grad der Koordination und Kooperation in den Partnerländern sehr heterogen. So werden etwaige Synergien zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Trägern bisher nicht ausgeschöpft. Für die Förderung privater Träger im Bereich Kinderrechte ist wichtig, dass ihre Advocacy- und Öffentlichkeitsarbeit für Menschen- und Kinderrechte explizit als förderungswürdige Aktivitäten anerkannt werden. Weiterhin leisten NGOs wichtige Beiträge zur Forschung, zum Beispiel mit Bezug auf die Ursachen von Kinderarmut und über erfolgreiche Strategien zu ihrer Bekämpfung; darin sollten NGOs bestärkt und gefördert werden. Und letztlich gibt es auch bei NGOs Bedarf für ein verstärktes Monitoring, die Evaluierung und die Aufarbeitung erfolgreicher Ansätze zur Umsetzung der Kinderrechte. Das gleiche gilt für die Partizipation von Kindern.

Mit Blick auf die vorgestellten Instrumente der Durchführung sollte das Menschenrechtsreferat auf einige inhaltliche und methodische Aspekte besonders achten. So muss der Mehrwert der menschenrechtlichen Orientierung, einschließlich der Berücksichtigung von spezifisch kinderrechtlichen Aspekten, wie das Kindeswohl und die Partizipation von Kindern, dargestellt und der höhere Ressourcenaufwand für die Durchführung anerkannt werden. Bei der Beauftragung von Vorhaben sollte berücksichtigt werden, dass Kinder und Jugendliche keine homogene Gruppe sind, sondern je nach Alter, Geschlecht und Vulnerabilität sehr unterschiedliche Bedarfe haben; entsprechend sollte der Einsatz von differenzierten Methoden und Instrumenten vorgesehen werden. Vor allem sollte sichergestellt wer-

den, dass Wirkungen auf jüngere und auf benachteiligte Kinder, z.B. Kinder mit Behinderungen, nicht vergessen oder aus Wirkungen auf Frauen oder Jugendliche abgeleitet werden. Und letztlich: Auch bei der Beauftragung in einem Sektor ist multisektorales Handeln auf mehreren Ebenen unter Einbeziehung aller relevanten staatlichen wie nichtstaatlichen Akteure ein Schlüsselfaktor für Erfolg.

5.4 Ausblick

Die Analyse der beschriebenen BMZ-Instrumente zeigt, dass diese auf vielfältige Weise für die Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen genutzt werden können. Dafür sollte sich das BMZ-Menschenrechtsreferat für eine Strategie entscheiden, wie es Prozesse der Kooperation so gestaltet, dass sie Länderverantwortliche entlasten anstatt sie zu belasten. Je nach Strategie kann das BMZ-Menschenrechtsreferat dann gezielt auf den Einsatz der unterschiedlichen Durchführungsinstrumente hinwirken und Länderreferate dabei unterstützen, die Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen besser zu fördern und zu verankern. Die Umsetzung der jeweiligen Optionen bedarf eines entsprechenden politischen Willens der Hausleitung. Dieser sollte mit Blick auf die Kinderrechte situationsgerecht präziser formuliert werden. Das Menschenrechtsreferat kann dies befördern, indem es die BMZ-Leitung dabei unterstützt, die disparaten BMZ-Aktivitäten zum Thema innerhalb und außerhalb des BMZ konsistent und politisch wirksam darzustellen. Ein politischer Wille, der die Kinderrechte als Teil der Menschenrechte deutlich konturiert und priorisiert („Menschenrechte sind Leitprinzip und Kinderrechte gehören dazu!“) wird Rückwirkungen ins Haus haben und bei Länderverantwortlichen und der Außenstruktur für mehr Nachfrage nach den Beratungsleistungen des Menschenrechtsreferats sorgen. Um diese Nachfrage bedienen zu können, braucht es Menschen- und Kinderrechtsexpertise sowie Regional- und Sektorkompetenz. In der Folge sollten bisherige Erfahrungen und Gute Praxis aufbereitet und verbreitet werden – und zwar für den politischen Raum und für die jeweiligen Fachkreise der Entwicklungszusammenarbeit. So kann einerseits der politische Wille genährt werden und andererseits das institutionelle Lernen zur Verankerung der Menschenrechte von Kindern und Jugendlichen.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27
10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0
Fax: 030 25 93 59 - 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de